

OS DIREITOS DE CIDADANIA NO NORDESTE BRASILEIRO

Teresa Maria Frota Haguette

1 — INTRODUÇÃO

Os profícuos estudos desenvolvidos sobre a agricultura brasileira desde a década de 60, sobre a questão agrária, e na década de 70, mais especificamente, sobre a caracterização dos diferentes atores do meio rural a partir de sua inserção no processo produtivo, propiciaram um amplo conhecimento, não só das diferenciações regionais, climáticas, de cultura etc., que afetam os mesmos atores como também de suas similitudes que persistem apesar das diferenças. Um dos pontos comuns ao camponês brasileiro,⁽¹⁾ de norte a sul, é o sistema de exploração em que vive, sob a égide do modelo de desenvolvimento deste país, que, nunca é demais repetir, é, entre outras coisas, acumulador, concentrador e excludente.

Com efeito, a exploração econômica do homem rural aqui especificado como pequenos proprietários, posseiros, parceiros, arrendatários e assalariados tem sido evidenciada *ad nau-*

1) Para uma discussão mais completa do conceito de camponês ver A. Haguette et alii "Balanço do Conhecimento Acumulado na Bibliografia sobre a identidade dos produtores de baixa renda e caracterização de seus problemas", Ministério da Agricultura/FCPC/Depto. de Ciências Sociais da UFC. Fortaleza, 1978.

seam não só por estudos de caso⁽²⁾ como por outros estudos de maior nível de generalização.⁽³⁾

No entanto, uma das conseqüências da exploração econômica, a sonegação por parte do Estado dos direitos de cidadania do camponês tem sido pouco avaliada em termos mais sistemáticos, especialmente no que concerne às disparidades regionais no exercício dos referidos direitos de cidadania. A proposta do presente trabalho é, pois, reunir dados já bastante conhecidos, enfeixando-os como indicadores novos de um conceito velho: cidadania.

2 — ORIGEM HISTÓRICA DA CIDADANIA

A definição de um conceito envolve sempre um retorno a suas origens históricas, uma vez que todo ele pretende refletir a realidade ao qual se refere. Ora, se, por um lado, certas entidades sociais sofreram fundamentais modificações ao longo do tempo, exigindo constantes reajustes de definição, por outro, muitos cientistas sociais não se restringiram a reproduzir a realidade a altos níveis de generalização. Muitos, entre eles Hobbes, Rousseau, Hegel e Marx, não só intentaram interpretar analiticamente o "é", como assumiram uma instância moral, tentando detectar o "deve ser".

As teorias quase sempre surgem da realidade histórica: a defesa apaixonada de Hobbes do estado totalitário veio na época em que a ordem social inglesa caía aos pedaços; foi na luta contra as desigualdades sociais na França que Rousseau

-
- 2) Ver entre outros M.R.G. Loureiro. **Parceria e Capitalismo**, Rio, Zahar, ed. 1977; M.C. d'Incao e Mello. **O Bóia Fria, Acumulação e Miséria**, Petrópolis, ed. Vozes, 1977 (5.^a ed.); C. Barreira. **Parceria na Cultura do algodão: sertões de Quixeramobim**, Brasília, Fundação Universidade de Brasília, 1977 (Dissertação de Mestrado) mimeo; E. R. Liedke. **Capitalismo e Camponeses, relações entre indústria e agricultura na produção do fumo no Rio Grande do Sul**, Brasília, 1977 (dissertação de mestrado), 1977, mimeo; T.H.A. Cunha. **Terra da Promissão: luta pela subsistência de um povoado na frente da expansão do Maranhão**, Museu Nacional, Rio (dissertação de mestrado) 1977, mimeo; M.N.B. Wanderley. **Capital e Propriedade Fundiária**, Rio, Paz e Terra, 1978.
- 3) Ver, entre outros, R.P. de Figueiredo. **Emprego e renda na agricultura do Nordeste: estudo, com ênfase nos condicionantes: uso e posse da terra, crédito e comercialização**, Brasília, 1977 (mimeo); J.R. Brandão Lopes. **Do Latifúndio à empresa, unidade e diversidade do capitalismo no campo**, S.P., Brasiliense, 1978 (Caderno CEBRAP, 26); **A evolução recente e situação atual da agricultura Brasileira**, Brasília, BINAGRI, 1979.

criou o conceito de "Vontade Geral"; a tese hegeliana sobre a racionalidade do estado foi parcialmente inspirada no estado prussiano; finalmente, teria Marx lutado tão radicalmente pela abolição das classes sociais tivesse a Revolução Industrial sido menos opressiva?

Com relação ao conceito de cidadania, que nos interessa no momento, uma rápida incursão histórica nos mostra que, no século XVII, com a emergência do estado-nação em toda a Europa, este conceito adquiriu um importante elemento: a qualidade de membro. Pelo simples fato de ser membro de um estado-nação, todos os habitantes ascendiam ao *status* de cidadão, apesar de que o mais elevado direito do cidadão, o direito político de participar da própria construção da sociedade se efetivaria somente através do direito de voto. Até um passado bem recente, — início do século XX — este direito era reservado a alguns: primeiramente às classes proprietárias, em segundo à população adulta masculina e, finalmente, a toda a população adulta. Está claro que a cidadania representava, não a criação de novos direitos, mas a extensão de velhos direitos a novas parcelas da população. Com efeito, como enfatiza Lenoki,⁽⁴⁾ a cidadania, como outros recursos, dividia os homens (e as mulheres) em cidadãos de primeira e de segunda classe. Os primeiros eram representados pelos cidadãos com direito ao voto enquanto que aos segundos era negado este direito.

Dir-se-ia que, embora a cidadania tenda a ser um recurso que possa ser compartilhado por todos, a história mostra que alguns compartilham mais do que outros e que a divisão em cidadãos de primeira e de segunda classe tem sido uma realidade desde então, não só na Europa, mas, especialmente, nos países situados nas regiões periféricas do sistema capitalista.

Os diferenciais em chances e oportunidades de Educação, Participação ou Liberdade que separam os cidadãos que, não só têm direitos mas os utilizam, e aqueles que também têm direitos mas não podem usá-los, representam a mais patente evidência da desigualdade inerente ao sistema de classes sociais. Como diz Dahrendorf⁽⁵⁾ "Pode a cidadania em si mesma ser um privilégio, ou é a sociedade na qual alguns são cidadãos e outros não uma contradição em termos?"

4) G. Lenski, **Power and Privilege**, Mc-Graw-Hill Co. 1966.

5) R. Dahrendorf — **Citizenship and Beyond: The Social dynamics of an idea**, in *Social Research*, vol. 40, n.º 4, Winter, 1974.

Cronologicamente, entretanto, os direitos civis⁽⁶⁾ antecederam os direitos políticos — século XVIII — em sua incorporação ao conceito de cidadania na Europa Ocidental e, como os direitos políticos, também favoreceram a divisão dos cidadãos em duas classes: o cidadão proprietário e o não-proprietário; o cidadão educado que pode usar seu direito de liberdade de palavras e se fazer ouvir e o cidadão ignorante que eventualmente se faz ouvir, o cidadão de primeira classe que pode exercer o direito de igualdade diante da lei e aquele de segunda classe que não tem meios de pagar as expensas de um litígio nem de competir com força econômica equivalente com o cidadão de primeira classe, etc.

No século XIX o direito de associação — que representa um importante direito político⁽⁷⁾ — foi incorporado ao *status* da cidadania proporcionando as bases para a classe trabalhadora adquirir poder político. Em outras palavras, enquanto os direitos civis eram essencialmente individuais, o direito de associação deu poder aos grupos de se fazerem ouvir.

Finalmente, já em meados do século XX, um terceiro conjunto de direitos — os direitos sociais — garantiam ao indivíduo um padrão de vida decente uma proteção mínima contra a pobreza e a doença, assim como uma participação na herança social⁽⁸⁾. O exercício destes direitos no entanto é, ainda hoje, privilégio dos países já integrados ao sistema do "Welfare State".

No que diz respeito aos países em desenvolvimento, o processo de expansão da cidadania difere tanto em termos da seqüência tomada na Europa Ocidental como em termos do exercício dos próprios direitos. Enquanto na Europa Ocidental os direitos políticos se seguiram aos direitos civis e os direitos sociais foram conquistados pelas classes dominadas, nos países periféricos os dois primeiros conjuntos de direitos — civis e políticos — foram incorporados à cidadania quase concomitantemente e freqüentemente "concedidos" pelo Estado sem uma pressão significativa das bases.

6) Os direitos civis comumente reconhecidos (T.H. Marshall. **Class, citizenship and social Development**, Greenwood Press, 1976; R. Bendix. **Nation Building and Citizenship**, University of California; John Wiley and Sons, Inc., 1964) envolvem um conjunto de direitos individuais tais como liberdade, liberdade da palavra e de imprensa, igualdade diante da lei e do direito.

7) Os direitos políticos favorecem o acesso ao poder de decisão pela participação no processo político.

8) T.H. Marshall, Op. cit.

Com efeito, a relação entre Estado e Cidadania é direta. O Estado é o agente de cidadania, conferindo-a a quem lhe aprouver, no uso de sua autoridade legal e poder. A extensão e o conteúdo da cidadania tem variado de acordo com as metas históricas que o Estado tem traçado para a sociedade e não o contrário, como deveria ser. Assim é, que, quando a unificação nacional sob um controle central representava a função primordial do Estado, a cidadania significava apenas a qualidade de membro do estado-nação. Já no início da industrialização, os direitos civis — por não conflitarem com o caráter individualista do capitalismo — foram estendidos às classes subalternas. Os direitos políticos, entretanto, foram conquistados, tomados, gradual e violentamente.⁹⁾ O caráter conflitual que acompanhou o desenvolvimento da moderna cidadania indica, pois, que a participação é seu núcleo central. Sem participação no processo decisório de uma sociedade, nas suas instituições-chave, a cidadania não avança. Quando novos grupos entram no processo de decisão, eles tendem a enlargar o alcance da cidadania em favor de seus próprios interesses.

Mas a cidadania, como o subdesenvolvimento, está associada à divisão internacional do trabalho. Seu escopo não é o mesmo nos países metrópoles e nos satélites. Em uma economia mundial baseada em metrópoles politicamente fortes e satélites nacionais fracos, a cidadania — como a riqueza e o desenvolvimento econômico — é desigual e estratificada.

O processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, assim como em outros países da América Latina, esteve estreitamente associado a políticas populistas que colocaram o Estado em difícil situação: forçados a implementar os direitos dos cidadãos no sentido de obterem legitimidade e poder, não foram capazes de, realmente, garantir o exercício efetivo dos mesmos direitos. A política de manutenção da consciência sócio-política das massas a um nível baixo pode ter propiciado o caminho para regimes autoritários. Paradoxalmente, alguns países em desenvolvimento se encontram em um estágio relativamente alto no que tange aos direitos — *de jure* — de cidadania e, ao mesmo tempo, incapazes de assegurar o exercício — *de facto* — daqueles direitos. Temos, pois, a coexistência de direitos legais e da opressão.

9) Referindo-se aos Estados Unidos, Irving Krauss (*Stratification, Class, and Conflict*, The Free Press, 1976) afirma que "De todas as nações industriais do mundo, os Estados Unidos têm a mais sangrenta e violenta história do trabalho". (p. 406).

3 — DEFINIÇÕES PRÉVIAS

Tomando-se como referencial o conceito de cidadania proposto por Marshall, tentaremos aquilatar o nível atingido pelo Brasil em relação a alguns dos direitos de cidadania.

Antes, porém, é mister que se esclareça tanto o conceito como os indicadores que serão utilizados na análise. Aquele autor, baseado nos estudos que fez sobre o desenvolvimento social da Europa Ocidental, identificou três componentes da cidadania: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, conforme já referido anteriormente.⁽¹⁰⁾

Para os fins do presente trabalho, escolheu-se alguns indicadores, que, podem não ser os melhores, mas são suficientes para apontar a precária situação do Brasil em relação à amplitude dos direitos de cidadania que são assegurados à população. Vejamos:

Por direitos civis, entende-se a liberdade da palavra e da imprensa, ou seja, o direito dos indivíduos de criticar o Governo sem interferência ou coerção política. A avaliação deste componente será feita através da análise histórica dos direitos constitucionais no que concerne a este tipo de direito. Os direitos políticos comportam a) o acesso ao processo de decisão no país através do sistema eleitoral; b) o direito de associação, que será avaliado tendo-se por base os dados sobre o sistema sindical e, c) o direito de oposição, onde o sistema partidário será discutido. O período compreendido em nossa análise terá início em 1940.

4 — CIDADANIA NO BRASIL E NO NORDESTE

4.1 — *Direitos Civis*

Ao contrário da Europa Ocidental, o Brasil não lutou contra os males do sistema feudal. A ideologia do liberalismo que tornou possível a emergência da burguesia na Europa desempenhou um papel inteiramente diverso no Brasil do século passado. O liberalismo aqui, assim como em outros países da América Latina, representou a doutrina dos grupos dominantes e não uma ideologia libertadora de grupos emergentes. Ele tornou-se uma ideologia da independência nacional e do livre

10) O terceiro componente da cidadania — direitos sociais — não teremos oportunidade de tratar aqui, ver Teresa Maria Frota Haquette. *The Relationships between Economic Development, Dependency and Citizenship. The Brazilian case: 1940-1975*. PhD Dissertation Ann Arbor, The University of Michigan, 1977.

comércio no *front* externo assim como a doutrina do aparato político criada pelas classes agro-exportadoras para consolidar sua supremacia sobre a estrutura econômica nacional na sociedade e no poder.⁽¹¹⁾

No século XVIII, na Europa, a liberdade de imprensa já era parte do processo formativo dos direitos civis. Com a expansão das idéias da Revolução Francesa, a liberdade de imprensa, juntamente com outros ideais liberais, alcançou também a América Latina, gozando, no Brasil, de uma firme tradição. No entanto, em meados de nosso século — de novembro de 1937 a fevereiro de 1945 e de dezembro de 1968 a dezembro de 1979 — o Brasil sofreu dois períodos de censura, ou melhor, de restrição dos direitos civis de criticar ações governamentais sem qualquer constrangimento.

A significância do direito de um indivíduo ou grupo de se expressar precisa ser qualificada. Primeiro, os meios de comunicação de massa são um importante instrumento de comunicação com capacidade virtual de influenciar o público tanto em termos de opinião como de atitude. Deve-se estar atento, entretanto, para o fato de que a imprensa é um indicador de opinião das classes médias e altas, sendo, portanto, um instrumento de defesa dos interesses daquelas classes. Neste sentido, a imprensa introduz um viés nas mensagens transmitidas ao público, que, representa apenas uma pequena parcela da população se se considera a nossa alta taxa de analfabetismo. Em termos de outros meios de comunicação como a televisão, por exemplo, não ocorre o mesmo, embora a amplitude de sua influência seja ainda limitada. Segundo, a liberdade de imprensa e da palavra são prezadas segundo o argumento de que a sociedade deveria permitir a todo e qualquer de seus membros praticar seus credos e criticar o governo sem restrições. Entretanto, este direito tem pouca substância se, por causa de deficiências educacionais inexistente uma perspectiva crítica ou o acesso aos meios de comunicação é limitado. O caso do Brasil é particularmente interessante com respeito a este direito. Com efeito, pode-se dizer que, para a grande maioria da população, há pouca liberdade para ser perdida. Celso Furtado⁽¹²⁾ analisando a relação entre desenvolvimento econômico e liberdade, enfatiza:

11) L.A. Costa Pinto, "Gold and Guns: The Bourgeois Non — democratic Revolution in Brazil" in *The Cornell Journal of Social Relations*, vol. II, N.º 1, 1976. Ver também Florestan Fernandes. *A Revolução Burguesa no Brasil*.

12) Furtado, Celso, *Brazil: What Kind of Revolution*, *Foreign Affairs*, vol. 41, n.º 3 (april 1963), p. 530.

"É preciso reconhecer-se ... que as massas dos países subdesenvolvidos, geralmente não valorizam a liberdade individual da mesma forma como nós o fazemos. Não tendo acesso às boas coisas da vida, elas, obviamente, não podem captar o significado completo do suposto dilema entre liberdade e desenvolvimento acelerado. Também, se tivéssemos que afirmar que o rápido desenvolvimento econômico dos países socialistas foi conseguido somente às custas da restrição das liberdades civis deveríamos aceitar também seu corolário, isto é, que a liberdade gozada pela minoria em nossa sociedade é paga pela morosidade no desenvolvimento econômico, sendo pois usufruídas às custas da falta de bem-estar da grande maioria." (Tradução da autora).

Estas linhas nos levam a crer que o preço da liberdade gozada pela minoria é pago pela maioria da população brasileira que tem ainda escassa consciência da relevância da liberdade. Assim sendo, a restrição dos direitos civis nos dois períodos aludidos, pouco afetou o exercício efetivo deste direito pelas classes subalternas, especialmente o campesinato, desde que este nunca o exerceu dado seu baixo nível de educação e baixo nível de subsistência.

Considerando-se que, no Brasil, o índice de analfabetismo⁽¹³⁾ é 30,85% (1980) e que no Nordeste ele se eleva para 51,73%, descendo para 20,57% no Sudeste; considerando-se também que o mesmo índice de analfabetismo é mais elevado no meio rural (51,8%) do que no meio urbano (21,3%) enquanto que 82,8% da população do Sudeste se encontra nos centros urbanos, é fácil concluir que, ao camponês nordestino sempre foram negados direitos civis.

Apenas *en passant* seria interessante notar que um outro direito civil, o direito à propriedade, foi historicamente assegurado às classes já proprietárias. Como Marshall (*op. cit.* p. 88) enfatiza:

"O direito de propriedade não significa o direito de possuir propriedade, mas o direito de adquiri-la, se você puder, e de protegê-la, se você puder comprá-la. Mas, se você usar este argumento para explicar a um mendigo que seus direitos à propriedade são os mesmos que aqueles de um milionário, ele provavelmente o acusará de salafário." (Tradução da autora).

No Brasil, este é também — *de jure* — um direito de cada um e de todos os cidadãos. No entanto, nossa prática histórica mostra uma flagrante violação do mesmo direito, especial-

13) - Dados do FIBGE — tabulações avançadas do Censo Demográfico — 1980.

mente no meio rural nordestino: o sistema fundiário, que é um dos mais concentrados do mundo.⁽¹⁴⁾ A instituição do latifúndio levou, entre outras coisas, a ferventes discussões sobre a Reforma Agrária na década de sessenta, comprovando o alto nível de consciência social de alguns grupos da sociedade brasileira. Com o golpe de 1964, entretanto, foi esvaziado o movimento camponês que preconizava a terra para o trabalhador. Não se tratava mais de "destruir o latifúndio de forma radical, mas de superar, lentamente, a partir de uma série de estímulos especiais, certas contradições que o crescimento extensivo gera para a acumulação capitalista; trata-se de uma modernização conservadora do próprio latifúndio".⁽¹⁵⁾ Mais de década e meia de políticas dirigidas ao meio rural não foram suficientes para, ao menos, mitigar algumas desigualdades sociais no campo. Vasta literatura das mais variadas cores evidencia a existência de certas premissas básicas que têm uma aceitação mais ou menos homogênea entre os autores, tais como

"a urgência da Reforma Agrária, a necessidade de pensar o problema agrário como parte do modelo global de desenvolvimento brasileiro, os fracassos dos projetos de irrigação, a discriminação do "baixa renda" com relação a crédito, assistência técnica, extensão, os efeitos mínimos ou nulos dos programas governamentais como preços mínimos, etc., a dependência do pequeno produtor em relação a comercialização; a carência extrema do "baixa renda" no que se refere a saúde, educação, alimentação e habitação."⁽¹⁶⁾

Outro fato interessante a destacar é que, em termos de concentração de renda, o Nordeste é a região que apresenta a renda mais concentrada, apesar de que a renda é melhor distribuída no setor rural do que no urbano.⁽¹⁷⁾

- 14) Segundo Hoffman, *Tendências de Distribuição da Renda no Brasil e suas relações com o Desenvolvimento Econômico*, em 1971 o coeficiente de concentração de propriedade da terra é de 0,84 no Brasil, tendo-se mantido constante entre 1920 a 1967.
- 15) Graziano da Silva e Maria de Nazareth Baudel Wanderley, na Apresentação do livro *Brasil — A Questão Agrária*, S. Paulo, Brasil Debates, 1980.
- 16) A. Haguette et alii. *Balanço do Conhecimento Acumulado na Bibliografia sobre a Identidade dos Produtores de Baixa Renda e Caracterização de Seus Problemas*. Ministério da Agricultura/FCPC/Depto. de Ciências Sociais da UFC, Fortaleza, dez. 1978.
- 17) - L.C. Langoni. *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Expressão e Cultura, Rio, 1973.

4.2 — Direitos políticos

4.2.1 — Direito de participar no poder de decisão: O sistema eleitoral.

Em 1832, a constituição brasileira reservava o direito de voto aos cidadãos que dispunham de certo montante de renda anual, excluindo os solteiros abaixo de 25 anos, empregados domésticos, religiosos, etc.⁽¹⁸⁾ Foi somente na República (1889) que o sufrágio universal foi introduzido, exigindo-se porém a condição de alfabetizado. O voto secreto nasceu com Vargas em 1930 enquanto que a instituição do coronelismo exercia amplo controle do voto nas áreas rurais.

A exclusão de participação do analfabeto na vida política significa, de fato, que importante parcela da população está, ainda hoje, à margem do processo político, ou, em outras palavras, significa que o direito político de participação no processo de construção da sociedade é negado a 38% da população brasileira assim como a 60,5% da população nordestina, uma vez que os analfabetos aí estão concentrados.

A persistência da qualificação educacional para o sufrágio levanta a questão da base ideológica deste fato. Com efeito, nada indica que esta exigência constasse do sistema eleitoral da Europa Ocidental. Qual a razão, então, deste padrão divergente, uma vez que muitas de nossas instituições foram de lá "transplantadas"? A resposta talvez esteja na tomada de consciência das autoridades políticas da ameaça que representa para o *status quo* a admissão de milhões de indivíduos pobres e subnutridos aos pleitos eleitorais.⁽¹⁹⁾

Examinando-se a questão por um outro ângulo, pode-se afirmar, com Rousseau, que a educação representa um pré-requisito da cidadania, sendo, ao mesmo tempo, um direito e um dever de cidadão. Enquanto direito, ele é assegurado pela constituição embora *de facto* ele é válido apenas como princípio. O exercício do direito de participar na herança social através da educação é privilégio de poucos, como já foi visto, especialmente no Nordeste. Se aceitarmos também com Rousseau,

18) Miguel Arraes — **Brazil, The people and the power**, Penguin Books, 1972.

19) É importante ressaltar que a concessão do direito do voto ao analfabeto pode representar uma faca de dois gumes se não forem tomadas medidas para impedir a manipulação dos eleitores analfabetos especialmente nas áreas rurais do Nordeste.

Bendix e Pranger⁽²⁰⁾ que os direitos sociais são *conseqüência* do exercício dos direitos políticos, podemos chegar a uma conclusão ainda mais angustiante, isto é, que, enquanto persistir a qualificação educacional para o direito ao sufrágio, os analfabetos estarão excluídos não só do exercício dos direitos políticos, como dos direitos sociais, desde que estes direitos surgiram na história, como conseqüência daqueles.⁽²¹⁾ Pode-se, por exemplo, inferir que a situação de exploração em que vive o camponês nordestino é devida a sua falta de acesso aos canais do poder, como os sistemas eleitoral e partidário e as associações de classe, conforme veremos adiante. Pelo fato de serem analfabetos, eles são impedidos de "participar no exercício do poder político, como membro de um corpo investido de autoridade política, ou como um eleitor deste corpo" (Marshall, 1976: 72).

Os direitos políticos no século XVIII na Europa Ocidental eram uma ameaça potencial ao sistema capitalista. Eles foram estendidos cautelosamente a outras camadas da população, talvez, sem a plena percepção do perigo futuro que ocasionaram. Com efeito, foram as pressões políticas das classes subalternas que provocaram uma crescente interferência do Estado no processo distributivo através da concessão dos direitos sociais. Não obstante, a transferência de recompensas daqueles que têm mais para aqueles que têm menos, apesar de mitigar o conflito de classe, tem comprovado ser insuficiente (ou ineficiente) em termos da implementação de maiores padrões de igualdade social.⁽²²⁾

A experiência política do Brasil, entretanto, inclui a presença de dois atores políticos, cujos papéis devem ser enfatizados e que têm violado sempre o direito do cidadão de esco-

20) Ver J.N. SKLAR, *Men and Citizens: A Study of Rousseau's Social Theory*, Cambridge University Press, 1969; T.H. Marshall. *Class, Citizens hip and Social Development*, Greenwood Press. 1976. R. Pranger. *The Eclipse of Citizenship* Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1968 e *Action, Symbolism and Order*, Wanderrbilt University Press, 1968; R. Bendix. *Nation-Building and Citizenship*, University of Califórnia: John Wiley and Sons, Inc., 1964.

21) É importante ressaltar, entretanto, que o direito de proteção contra a doença no Brasil, avaliada do desempenho do INAMPS acusa um padrão divergente: O Estado autoritário, no intuito de legitimar-se, ampliou significativamente a proteção da previdência social.

22) Esta é a conclusão de M. Janowitz sobre o Welfare State nos Estados Unidos. Ver em *Social Control of the Welfare State*, Elsevier Scientific Publishing Co., Inc. 1976. Ver também J. H. Turner and C.E. Starnes *Inequality: Privilege and Poverty in America*, Good-year Publising Co., Inc. 1976.

Iher livremente seus representantes. O primeiro deles é o "coronel" das áreas mais atrasadas (Nordeste) que, apesar de não mais revestido das roupagens do posto da Guarda Nacional, ainda dirige com mão-de-ferro seu domínio patriarcal. Os exemplos mais patentes desta influência foram as eleições de 1974 e 1978. Obviamente, o fenômeno do coronelismo está ligado ao extremamente desigual sistema fundiário do Nordeste.(23)

O segundo ator que representa uma ameaça ao direito político de participação é o "pelego". Enquanto a arena política do coronel é o setor rural, o pelego é essencialmente um ator urbano, sendo, este, um resultado direto da estrutura corporatista do sindicalismo brasileiro criado por Vargas no começo dos anos 30. Na verdade, o sistema sindical era visto pelas autoridades como uma forma legal de satisfazer ao mesmo tempo as aspirações dos trabalhadores e as necessidades dos empregadores. Pela transformação dos sindicatos em órgãos oficiais subordinados ao Ministro do Trabalho, o governo deliberadamente tenta descaracterizá-los como órgãos de luta da classe. O "pelego" é, pois, o líder sindical "leal" ao governo e aos empregadores. A estrutura sindical idealizada por Vargas como um mecanismo de conciliação foi, com efeito, um mecanismo para prevenir uma mudança social que pudesse surgir dos conflitos entre as elites industriais e o crescente número de trabalhadores urbanos na sociedade brasileira. Como ele mesmo declarou em 1938, "O Estado não quer, não reconhece luta de classe. As leis trabalhistas são leis de harmonia social".(24)

A vigilância e controle constantes do governo sobre os sindicatos fortaleceram, em determinados momentos de nossa história, a posição do pelego como manipulador dos interesses dos trabalhadores. Este tipo de aliança política entre sindicatos e estado significava que era dever daqueles controlar a emergência de reivindicações dos trabalhadores em nome de uma paz social que favorecia predominantemente as classes estabelecidas. Dentro deste contexto, o pelego representava um elemento chave nesta aliança imposta do alto. Apesar das modificações ocorridas no quadro político a partir de 1979 deve-se, ainda, examinar com cautela se o papel do líder sindical realmente mudou. É certo que, nas regiões mais desenvolvidas do país, têm surgido lideranças sindicais sem nenhuma semelhança com o pelego de tempos passados. Porém, a amea-

23) Ver Graziano.

24) Citado por J. A. Rodrigues. **Sindicato e Desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968:74.

ça de intervenção é sempre uma espada de Dâmocles sobre a cabeça dos trabalhadores.

Fazendo-se um pequeno retrocesso sobre o sistema eleitoral, chega-se a algumas conclusões:

1) O período de 1937 a 1945 representa uma fase de fechamento do sistema político brasileiro com a conseqüente supressão do subsistema eleitoral. Para os fins de nossa análise, este fato representa uma negação do direito de participação política.

2) Ao período subsequente, 1946-1964 — chamou-se de “redemocratização”, onde não só as liberdades políticas como o direito ao voto foram restaurados englobando um número crescente da população votante.⁽²⁵⁾

3) O golpe de estado de 1964 deu início a uma fase de negação parcial do direito de participação política uma vez que os métodos de eleição indireta para presidente e governadores foram introduzidos. Esta fase começou em outubro de 1965 (com o Ato Institucional n.º 2), se prolongando até os nossos dias.

4) A exclusão dos analfabetos do direito de participação na vida política evidencia a exclusão de significativa parcela da população do exercício deste direito, embora tenha havido uma extensão indireta às classes subalternas através do aumento no índice de alfabetização, especialmente na década de 1950-1960.⁽²⁶⁾

5) Em termos de diferenças regionais e setoriais, dois aspectos devem ser destacados: a) em algumas regiões (Sudeste e Sul) o direito ao voto tende mais a ser exercido do que em outras desde que estas regiões compreendem uma população mais alfabetizada; b) em alguns setores o direito ao voto tende a ser negado mais do que em outras também por causa do maior número de analfabetos. É o caso do setor rural. Uma vez que o Nordeste é caracterizado por altos índices de analfabetismo e baixo nível de urbanização, ele compreende, pois, uma população que é marcadamente desprovida do direito de participar no processo de decisão política de seu país.

25) A evolução no número de eleitores aponta 2.700.000 em 1935, 11.400.000 em 1950; 15.500.000 em 1960, 28.900.000 em 1970, 35.800.000 em 1974 (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil**, 1934, 1966, 1976.

26) O índice de analfabetismo no Brasil (pessoas acima de 10 anos) foi 57% em 1940; 51,6% em 1950; 39,4% em 1960 e 32% em 1970.

6) O sistema político brasileiro sofre a interferência de dois fenômenos no que concerne ao direito do cidadão de escolher livremente seus representantes: o "coronelismo" no meio rural e o "peleguismo" nos centros urbanos.

4.2.2 — O Direito de Associação: O sistema sindical

O regime corporatista que resultou da revolução político-militar de 1930 representou um instrumento extraordinariamente eficiente na promoção da acumulação capitalista. A força de trabalho era institucionalmente proibida de reivindicar livremente seus direitos no mercado de trabalho. Com efeito, a estrutura sindical brasileira nasceu da ideologia corporatista do estado. Os princípios liberais herdados da Europa eram aceitos enquanto não atrapalhavam a "paz social". As lições aprendidas da experiência européia — no seu processo de modernização econômica e as concomitantes lutas entre trabalho e capital — advertiram os grupos dirigentes do perigo potencial que semelhantes ocorrências poderiam trazer à manutenção do *status quo*. A entrada tardia do Brasil no processo de modernização econômica propiciou aos dirigentes tempo suficiente para criar um mecanismo que pudesse evitar a confrontação entre capital e trabalho:⁽²⁷⁾ uma estrutura sindical corporatista que representava, de fato, um pacto político entre o estado e as classes dominantes. A eficiente interferência do estado no mercado provocou uma mudança nas funções naturais do sindicato, isto é, na forma de resolução dos problemas entre capital e trabalho, que passaram a ser resolvidos pelo estado com o subsequente prejuízo para o trabalho, que perde sua arma principal, a greve.⁽²⁸⁾

O que é realmente digno de nota é que, apesar dos dois períodos de "redemocratização" que tivemos — 1945-1964 e 1979... — o sistema corporatista sindical tenha se mantido substancialmente intocado, o que nos leva à constatação de que, nos últimos cinquenta anos, aproximadamente, à força de trabalho brasileira tem sido negado o direito de barganha coletiva. Exatamente por seu caráter coletivo, o direito de associação representa uma ameaça à expansão crescente do siste-

27) P. Schmitter em *Interest Conflict and Political Change in Brasil*. (Stanford, Califórnia. Stanford University Press, 1968) chama isso de "co-optação preventiva" (preemptive-co-optation).

28) A Constituição de 1966 restaurou o direito de greve, depois de 18 anos de banimento das leis do trabalho, apesar das restrições para "atividades essenciais". Em 1967 a Lei de Segurança Nacional novamente suspendeu o direito de greve.

ma capitalista e, como tal, tem sido sempre suprimido da pauta de direitos que o estado brasileiro se digna "conceder" à classe trabalhadora.

No entanto, o sistema sindical tem se expandido sempre, não só em número de sindicatos como em número de associados,⁽²⁹⁾ o que não deve ser visto, porém, como evidência da extensão do direito de associação às classes subalternas, desde que estes indicadores de associativismo têm ocorrido mais em função dos incentivos e inibições políticas do que em função do poder político da classe trabalhadora.⁽³⁰⁾

Entre 1939 e 1973 o número de associados sindicais cresceu mais de 67%. A despeito de seu limitado poder político, deve-se ressaltar que o sistema sindical representa uma força potencial na sociedade brasileira, tendente a se tornar objetiva a qualquer momento, haja vista o desempenho recente dos sindicatos da região do ABC de São Paulo.

Conforme nossa análise vem demonstrando, as populações da região Sudeste são privilegiadas no que concerne ao exercício de todos os direitos de cidadania, enquanto o Nordeste é o mais desfavorecido. Com relação ao poder potencial dos sindicatos, observa-se o mesmo padrão de concentração no Sudeste; em 1961, 74,9% dos associados sindicais estavam situados no Sudeste enquanto apenas 12,5% no Nordeste.⁽³¹⁾ Já em 1977 este percentual se modificou para 64,5 e 13,52, respectivamente.

Quanto ao setor rural, foi somente em 1963 que ocorreu a primeira alteração na exclusão do campesinato do exercício do direito de associação.⁽³²⁾ Com o Estatuto do Trabalhador Rural estes trabalhadores foram integrados ao sistema da CLT e o movimento de sindicalização rural teve início.

Com efeito, o campesinato brasileiro foi sempre excluído de qualquer pacto de poder assim como dos frutos do desenvol-

29) Em 1939 o n.º total de associados era 351.574; em 1953, 823.693 em 1960, 1.125.910, em 1973, 2.720.055 e em 1977, 3.509.915 (IBGE, 1979).

30) Dava-se preferência a trabalhadores sindicalizados na competição de empresas, para crédito habitacional, para venda de terra, na aquisição de automóveis, concessão de bolsas de estudo, etc. (Cf. P. Schmitter, Op. cit., p. 133).

31) Cf. J. Albertino Rodrigues (Op. cit., pg. 134).

32) Note-se que em termos de Associações Rurais privadas este setor era bastante desenvolvido conforme Schmitter. (Op. cit., p. 153). "As associações rurais começaram tarde, cresceram rapidamente suplantando o grupo de operários em 1956". Com o surgimento do Estatuto do Trabalhador Rural, muitas associações rurais foram convertidas em sindicatos.

vimento compartilhando passivamente das mudanças sociais ocorridas no país.

E, apesar do perfil extremamente desigual da estrutura de propriedade da terra, até o início dos anos 60 poucos protestos ocorreram no sentido de modificá-la. Entretanto, em 1961 as "Ligas Camponesas" já pressionavam por reformas, seguindo os padrões do setor urbano que também se empenharia por mudanças na agricultura uma vez que começavam a reconhecer que o crescimento industrial estaria seriamente comprometido se o *status quo* se mantivesse. Foi dentro deste contexto, e logo após Goulart ter assumido total poder presidencial (janeiro de 1963), que o Estatuto do Trabalhador Rural surgiu garantindo ao trabalhador rural, entre outras coisas, o direito de organização, o salário mínimo e alguns dos benefícios já oferecidos pelo sistema de previdência social urbano.⁽³³⁾

Em 1972 os recursos destinados ao FUNRURAL eram equivalentes a 7% daqueles gastos no sistema de previdência social urbano, o que significa um percentual muito limitado considerando-se que, em 1970, 44% da população total brasileira residia no meio rural.⁽³⁴⁾

4.2.3 — O direito de oposição: O Sistema Partidário

O estabelecimento de partidos no Brasil data do Império com os partidos de inspiração européia, Conservador e Liberal. O partido Republicano, surgido posteriormente, não criou, mas apenas deu suporte ao movimento a favor da Proclamação da República. Na verdade, estes partidos representavam alianças entre as várias oligarquias. Durante o Estado-Novo (1937-1945) eles ficaram em estado de semivigília até 1945 quando Vargas permitiu a criação de novos partidos. O resultado foi o

33) Nesta época, o IAPI geria fundos do FUNRURAL. Em 1967. Decreto-Lei 276 de 1 de fevereiro limitou os serviços do FUNRURAL à assistência médica. Em 1969 o Plano Básico de Previdência Social Rural foi criado mas não chegou a ser implementado. Finalmente o PRORURAL foi executado pelo FUNRURAL, oferecendo um conjunto de benefícios aos trabalhadores rurais, incluindo aposentadoria por idade ou invalidez, pensão, ajuda por morte, juntamente com os serviços de saúde. Vale salientar que o FUNRURAL não é financiado diretamente pelo trabalhador rural e sim pelo imposto de 2% cobrado sobre a produção de produtos primários e 2,4% sobre a folha de pagamento das empresas urbanas. Neste sentido, existe uma redistribuição de renda do setor urbano para o rural.

34) Cf. F.A.R. de Silva e D. MAHAR. **Saúde e Previdência Social, Uma Análise Econômica.** IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa. U. 21, 1974.

desaparecimento dos partidos tradicionais e o registro de quatorze novos, apesar de que apenas alguns chegaram a um nível de significação nacional como a UDN, o PSD e o PTB. Estes três partidos congregavam tanto os partidários (PDS e PTB) como os oponentes do regime de Vargas (UDN).

Embora uma classificação baseada na identificação social do partido seja criticada como "não mais útil"⁽³⁵⁾ consideramo-la importante para os fins do presente trabalho uma vez que nos permitirá identificar o suporte social de cada partido. Examinemos alguns deles.

A UDN nasceu da oposição liberal democrática a Vargas em 1945, representando primariamente os setores reacionários das classes médias e altas do centro-sul — comerciantes, consumidores urbanos e alguns proprietários de terras. Posteriormente políticos ativos em organizações comerciais aderiram também à UDN.⁽³⁶⁾ Eles se opunham à ditadura e reivindicavam fortemente a restauração das eleições. Em termos de política econômica a UDN defendia o investimento estrangeiro, representando também o partido de oposição: os liberais constitucionistas.

O PSD e o PTB representavam a situação, ou, em outras palavras, o grupo de apoio de Vargas composto de quatro grupos principais: os tradicionais políticos e burocratas; os proprietários de terra e um número limitado de industriais progressistas (ativos na liderança da Federação Nacional das Indústrias); banqueiros e negociantes; trabalhadores urbanos.⁽³⁷⁾ Todos estes grupos, exceto o último — trabalhadores urbanos, que formavam o PTB — compunham o PSD. O PTB foi concebido por Vargas para canalizar o crescente número de votos da classe trabalhadora urbana em seu próprio benefício, com a finalidade de enfraquecer os comunistas. A liderança do PTB, entretanto, não era dominada nem por pelegos nem pelos próprios operários, mas por oficiais do Ministério do Trabalho e posteriormente, (1948-1954) pelo próprio Vargas, o que evidencia a falta de interdependência institucional entre os tra-

35) Peter Ranis "A two-dimensional typology of Latin American Political Parties" em R.D. Tomasek (ed) *Latin American Politics*, Anchor Books, 1970. O autor argumenta que este tipo de classificação não diz nada a respeito da maneira como os partidos se comportam em situações concretas independente de sua ideologia ou suposto esquerdismo ou direitismo.

36) P. Schmitter. (Op. cit.).

37) Além de um número significativo de partidários nas regiões mais atrasadas, especialmente o Nordeste.

balhadores e o partido, propiciada pelo próprio sistema sindical corporatista. Como diz Schmitter (*op. cit.*, p. 275):

“O que aproximava os trabalhadores sindicalizados e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) era sua dependência comum ao mesmo pai, o Ministério do Trabalho e os Institutos de Previdência Social, assim como sua mútua admiração pelo mesmo padrinho Getúlio Vargas. Enquanto os postos no Ministério do Trabalho, nos Institutos Previdenciários e na Justiça do Trabalho eram distribuídos através dos canais do PTB, o partido podia manter uma unidade razoável, sendo pois conveniente, se não indispensável, que os líderes sindicais o apoiassem.” (Trad. da autora).

As eleições para o Congresso em 1945 — as primeiras depois da ditadura — acusaram os seguintes resultados em termos do suporte eleitoral dos quatro principais partidos.⁽³⁸⁾

PSD	42% dos votos (151 cadeiras)
UDN	26% dos votos (77 cadeiras)
PTB	10% dos votos (22 cadeiras)
PCB (39)	9% dos votos (14 cadeiras)

Conforme os dados acima, estes quatro partidos englobavam 87% dos votos deixando apenas 13% para os 10 partidos restantes, cuja significação era limitada a níveis locais.

A existência, pois, de quatorze partidos pode ser vista como um bom indicador da competitividade do sistema político brasileiro, tantas vezes considerada o mais importante veículo da democracia moderna.⁽⁴⁰⁾

Em termos de direitos políticos, que é o que nos interessa, o sistema partidário teoricamente representa o meio através do qual a oposição se faz possível. Neste sentido, deveremos investigar como o direito de oposição é exercido pelos vários grupos que compõem a sociedade brasileira.

Embora a nova Constituição de setembro de 1946, sob a influência do liberalismo econômico, tenha restaurado as eleições livres assim como as liberdades civis, já em 1947 sob o

38) Dados citados por T.E. Skidmore, **Política In Brasil — 1930-1964** London, Oxford University Press, 1973-74.

39) Partido Comunista Brasileiro — pró-Rússia.

40) Veja-se G.A. Almond and J. S. Coleman. **The Politics of Developing Areas**, Princeton University, 1960 e J. La Palombara and Myron Weiner (eds) **Political Parties and Political Development**, Princeton University Press, 1966 para uma abordagem do sistema partidário em termos de mensuração da competitividade relativa dos sistemas políticos.

impacto das ideologias anti-comunistas divulgadas pela guerra fria a repressão política ressurgia: O PCB foi suprimido e as intervenções nos sindicatos dos trabalhadores se tornavam comuns e suas lideranças eliminadas.⁽⁴¹⁾ De fato, a queda de Vargas não representou um repúdio completo a seus legados. Algumas continuidades podem ser apontadas, tais como a intervenção do estado na economia, o crescimento das responsabilidades federais e da burocracia federal (centralização) especialmente nos setores da Educação e do Trabalho. A redemocratização de 1945 trouxe o liberalismo político, preservando o corporativismo em termos da organização dos trabalhadores, o que casava muito bem com os propósitos do governo de controlar o direito de associação dos trabalhadores, considerado como uma ameaça comunista.⁽⁴²⁾

Dada a pouca significação da maioria dos partidos, as coalisões partidárias se tornaram práticas comuns mostrando alguma evidência do caráter não-doutrinário dos partidos, especialmente nas áreas mais atrasadas do país.

Com o crescimento constante dos processos de urbanização e industrialização, três setores da população brasileira se ampliaram e fortaleceram: os industriais do triângulo S. Paulo/Rio/Belo Horizonte, a classe trabalhadora urbana e a classe média urbana. Os primeiros, embora fracos numericamente e tímidos politicamente, desempenharam um importante papel no apoio que proporcionaram à fórmula de crescimento de Vargas (desenvolvimento — nacionalista). As classes trabalhadoras urbanas, embora politicamente inarticuladas, expandiam gradativamente sua consciência política. Enquanto que a classe média urbana, concentrada no centro-sul, não tinha significação nos Estados pobres.

O processo político brasileiro teve, pois, continuidade através dos diversos governos até o golpe militar que depôs Goulart em 1964 dando novos rumos à sociedade brasileira.⁽⁴³⁾

A despeito das medidas tomadas contra seus "inimigos", através da supressão de seus direitos políticos por dez anos, o primeiro governo revolucionário teve que enfrentar o sucesso

41) As intervenções durante o Governo Dutra (1946-1950) foram feitas no sentido de suprimir o protesto dos trabalhadores contra o alto custo de vida.

42) Para maiores detalhes sobre como as ideologias anti-comunistas e as preocupações com a segurança nacional se espalharam no Brasil, ver A. Stepan *The Military in Politics, Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, 1974.

43) Do período de "redemocratização" em 1945 a 1964 o Brasil teve os seguintes presidentes eleitos: Dutra, Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart.

da oposição nas eleições de 1965.⁽⁴⁴⁾ A reação imediata foi o Ato Institucional n.º 2 em outubro do mesmo ano, que revisava as regras políticas no Brasil. Três provisões são de especial interesse para nossa análise: a dissolução de todos os partidos políticos, introdução de eleições indiretas e o retorno do poder presidencial — que expirou sob o Ato Institucional n.º 1 — para remover os direitos políticos daqueles considerados uma ameaça à segurança nacional.

Um sistema bi-partidário foi criado pelo regime: A Arena, o partido do governo, e o MDB, o partido da "oposição leal", funcionaram na base da estrita seleção de seus membros pelo presidente e militares. Esta medida, entre outras, intentava promover o controle das decisões partidárias assim como assegurar coerência e disciplina no desempenho do partido.

Enfrentando problemas como inflação, dívida externa, etc., o governo da revolução ainda tinha acrescida a tarefa difícil de encontrar suporte para suas políticas. Com efeito, desde Vargas, outros governos tinham experimentado que qualquer política antiinflacionária é extremamente impopular. Assim sendo, o governo Castello Branco achou por bem a escolha de uma solução não-democrática para atingir seus fins: a suspensão do processo democrático durante um período de emergência econômica. O modelo de desenvolvimento do regime autoritário-corporativo controlado pelos militares era sustentado pela ideologia do estado que concebia a repressão como necessária no sentido de prevenir o surgimento de demandas impossíveis de serem satisfeitas naquele estágio da economia. Por outro lado, o regime tentava legitimar-se através do sucesso de seu desempenho econômico.

A crise do regime constitucional levou, pois, ao cerceamento de outro dos direitos políticos: o direito de oposição, uma vez que a aparência de um bi-partidarismo não poderia encobrir que a oposição era, de fato, uma falácia. As severas restrições que o sistema político da revolução impunha à manifestação dos cidadãos favoreceram o surgimento de outras formas de oposição nos pleitos eleitorais, tais como o "voto branco" e o "voto nulo" nas eleições de 1970.⁽⁴⁵⁾ Obviamente, o partido do governo ganhou. Este fato é mais significativo quando sabemos que as eleições diretas, ainda hoje, são permitidas somente para senadores, deputados e prefeitos de pequenas cidades. Logo, o "voto nulo" e o "voto branco" podem

44) - Eleições para governadores em 11 Estados.

45) Ver B. Lamounier e F. H. Cardoso. **Os partidos e as eleições no Brasil**. CEBRAP/Paz e Terra, 1975.

ser vistos como manifestações de um "tipo de consciência política coletiva"⁽⁴⁶⁾ que estava mais adormecida do que realmente extinta. As eleições de 1970 representavam, pois, a ratificação de um ritual e a recusa de um compromisso por parte do eleitorado.⁽⁴⁷⁾

Já os dados sobre as eleições de 1974 apontam algumas modificações: As regiões Sudeste e Sul elegeram a maioria de seus deputados federais e estaduais pelo MDB. Tomando-se alguns estados separadamente encontramos que 65,8% dos deputados federais e estaduais eleitos no Rio de Janeiro, Guanabara e S. Paulo pertenciam ao MDB. Já nos Estados mais atrasados a situação é revertida: de um total de 327 deputados estaduais eleitos no Norte e Nordeste, 235 (71,8%) pertenciam à ARENA.

Para o Senado, dentre os senadores eleitos, 16 eram do MDB. Mais precisamente, os únicos Estados que elegeram candidatos arenistas foram Pará(N), Maranhão(NE), Piauí(NE), Alagoas(NE), Bahia(NE) e Mato Grosso (Centro-Oeste), todos eles situados em regiões atrasadas.

Se considerarmos que a oposição é um bom indicador de consciência política, as eleições de 1974 sugerem que, novamente, o Sudeste engloba uma população com mais altos níveis de conscientização política. Com efeito, estas regiões expressaram a insatisfação de alguns grupos — os pobres das regiões mais urbanizadas (Sudeste e Sul) — com o regime autoritário.

Em termos do exercício do direito de oposição podemos resumir que:

- 1) O período de 1937 a 1945 representa uma completa negação do estado ao direito de oposição devido a seus cidadãos no que concerne a não existência do sistema partidário.
- 2) Com a redemocratização de 1945, este direito foi restaurado. Entretanto o exercício do mesmo direito de oposição não era uniforme para todo o país. As popu-

46) Lamounier e Cardoso. (Op. cit. Introdução).

47) Com exceção do Sudeste — que elegeu 54,5% — todas as outras regiões do país elegeram 100% de seus senadores pela Arena. Quanto aos deputados federais e estaduais, a maioria deles (acima de 64% em todas as regiões) foi eleita pela Arena (IBGE-1972). Nas eleições de 1978, 72,2% dos Deputados Federais e Estaduais eleitos no Nordeste eram da Arena para 37,1% no Sudeste. (**Jornal do Brasil** — Especial — Rio de Janeiro, 26 de novembro de 1978. Foram excluídos 9 deputados da Bahia e 12 de Minas Gerais pelo fato de as apurações não serem concluídas).

lações das regiões mais desenvolvidas assim como as populações urbanas têm mais chance de exercê-lo.

- 3) Alguns importantes setores da população são excluídos do direito de oposição através do sistema partidário: a) camponato analfabeto; b) o camponato já alfabetizado que, embora votando sofre a manipulação de instituições políticas tais como o "coronelismo",⁽⁴⁸⁾ especialmente no Nordeste onde ele ainda sobrevive; c) os operários urbanos (sobretudo antes de 1964) cuja oposição é cerceada pelo sistema sindical corporatista.
- 4) As eleições de 1970 representaram um período de transição. A oposição se manifestou pela primeira vez depois de 1966: uma recusa coletiva, embora não organizada, de compromisso com o regime.
- 5) As eleições de 1974 significaram um passo a mais na clarificação de uma identificação partidária. A insatisfação de grupos específicos com o regime autoritário.
- 6) Nas eleições de 1978, os cidadãos brasileiros tiveram burlado seu direito de escolher livremente seus representantes, com a criação insólita da figura de Senador "biônico".
- 7) O direito de oposição — multipartidarismo — foi restaurado em fins de 1979.

5 — CONCLUSÃO

A análise empreendida nos tópicos precedentes tornou patente dois pontos: a) que à população brasileira têm sido negados ou limitados os direitos civis e políticos da cidadania em vários períodos da recente história do Brasil; b) que, o exercício destes direitos em fases democráticas não é distribuído equitativamente em todas as regiões e setores do país; a região Nordeste e o setor rural são grandemente desfavorecidos, ou, em outras palavras, estas populações são discriminadas no que concerne ao exercício de seus direitos civis e políticos.

A constatação de que os direitos da cidadania tendem a ser exercidos nas regiões e setores mais desenvolvidos do país — Sudeste e setor urbano — sugere uma possível relação positiva entre desenvolvimento econômico e cidadania, embora

48) Ver o clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, S. Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1975.

parte do desenvolvimento do Sudeste tenha se dado às custas do Nordeste.⁽⁴⁹⁾

No processo de modernização econômica da Europa Ocidental, certo nível de educação representava uma pré-condição para o exercício de todos os direitos da cidadania.⁽⁵⁰⁾ Quando os direitos políticos foram incorporados ao *status* do cidadão, no século dezanove, a população já era predominantemente alfabetizada e urbana, o que, ainda hoje não acontece no Brasil. Ainda, a experiência da Europa Ocidental demonstrou a importância da luta das classes subalternas para que direitos de há muito exercidos por outras classes, lhe fossem estendidos. Como vimos, o estado brasileiro vem sistematicamente impedindo, não só através do sistema corporatista sindical como da própria repressão nos períodos autoritários, que as lutas entre trabalho e capital possibilitem uma melhor distribuição da riqueza nacional.⁽⁵¹⁾

O estado brasileiro funciona como o agente controlador da cidadania. Sua extensão e conteúdo têm variado de acordo com a interferência do mesmo estado na expansão do sistema capitalista. É pois, contraditório que o patrocínio do estado na acumulação e concentração das riquezas se faça concomitantemente com "esforços" para distribuir os benefícios do crescimento aos cidadãos.

Sem dúvida, o processo de cidadania — um princípio igualitário — não foi historicamente capaz de eliminar as desigualdades do sistema de classes sociais embora tenha mitigado alguns de seus efeitos. As contradições básicas do sistema capitalista se reproduzem também ao nível do processo de incorporação das várias camadas da população ao *status* de cidadão. Assim sendo, persistem as disparidades regionais — especialmente entre Nordeste e Sudeste — e setoriais — ru-

49) A transferência de recursos do setor rural para o setor urbano tem sido enfatizada por autores tais como W. Baer (**Industrialization and Economic Development in Brazil**. Richard D. Irwin, Inc., Homewood Illinois, 1965); a respeito da transferência de recursos do Nordeste para o Sudeste, ver Y. Chaloult, **Estado, Acumulação e Colonialismo Interno**, Petrópolis, Vozes, 1978.

50) Conforme G.A.D. Soares (**O Novo Estado na América Latina** in CEBRAP 13, 1975:69) a taxa de analfabetismo (população acima de 15 anos) na Inglaterra em 1889 era de 3,5.

51) Note-se que, mesmo nos períodos de maior liberdade sindical, as reivindicações da classe trabalhadora comumente diziam respeito a melhoria de suas condições de vida dentro do sistema e não a substituição do sistema, ou seja, eram reivindicações econômicas e não políticas.

ral/urbano — no âmbito da cidadania que podem ser reunidas nos seguintes pontos:

- a) a grande maioria da população rural nordestina nunca exerceu seus direitos civis no que diz respeito à liberdade de imprensa e da palavra;
- b) embora o poder político dos sindicatos seja mais potencial do que efetivo ele está restrito às áreas urbanas do Sudeste;
- c) os três partidos mais importantes no passado — UDN, PSD e PTB — eram fortemente representados por grupos urbanos ainda concentrados no Sudeste reforçando o poder político desta região;
- d) Dois aspectos do sistema eleitoral desfavorecem as populações das áreas rurais especialmente no Nordeste: o fenômeno do “coronelismo” que inibe a livre escolha dos seus representantes e a predominância do analfabetismo que exclui significativa parcela desta população do direito ao voto.

Na verdade as contradições do modelo global de desenvolvimento brasileiro explicam a razão da persistência das desigualdades econômicas e sociais apontadas anteriormente, apesar dos esforços empreendidos pelo governo para minimizá-las. Em outras palavras, as políticas setoriais empreendidas, chocam-se com os pressupostos do próprio modelo, alguns dos quais se configuram na proteção dos grupos urbanos, na discriminação da população de baixa renda em favor das médias e grandes unidades produtoras rurais (políticas de crédito, assistência técnica, extensão, etc.),⁽⁵²⁾ na omissão de medidas — reforma agrária ampla e irrestrita — que possibilitem uma reestruturação do sistema fundiário dando acesso à terra ao pequeno produtor, na não implementação das leis trabalhistas no campo, no descaso em que são deixados os programas de educação, saúde e nutrição no meio rural, e, principalmente, na desarticulação dos interesses das populações rurais sempre esmagadas pelo poder local e pelo sistema coercitivo ainda vigente.

52) - 80% do crédito agrícola (1969/1976) foram alocados nas regiões Sul/Sudeste, concentrado em apenas 5 produtos: café, cana, trigo, algodão e soja (cf. **A Evolução recente, situação atual da agricultura brasileira.** (Op. cit.).

O exercício do direito de associação tem sido enfatizado em vários estudos⁵³⁾ como o único meio de promoção do pequeno produtor rural.

Foi este o meio usado historicamente pelas classes subalternas na luta contra a espoliação do sistema capitalista.

53) Ver os documentos do Ministério da Agricultura: a) "Relatório final do grupo de trabalho para promoção de agricultores de baixa renda", Brasília, 1976, mimeo; b) "Programa de promoção de agricultores de baixa renda", Brasília, 1976, mimeo; c) "Termo de Referência para elaboração de um programa nacional de promoção aos agricultores de baixa renda: Brasília", 1977, mimeo. Ver também Y. Chalout "Agricultores de baixa renda: início de uma atuação no Nordeste", Viçosa, 1977, mimeo. (XV Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Economia Rural).